

DRC

国务院发展研究中心研究丛书 2018

主 编 李 伟

新时代中国社会保障重点领域改革 进展、问题、政策建议

张来明 葛延风 等著

China's Social Protection Reform in the New Era:
Progress, Challenge and Policy Recommendation



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

张来明

新时代中国社会保障重点领域改革 进展、问题、政策建议

张来明 葛延风 等著

中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新时代中国社会保障重点领域改革：进展、问题、政策建议/张来明，葛延风等著. —北京：中国发展出版社，2018. 10

(国务院发展研究中心研究丛书. 2018 / 李伟主编)

ISBN 978 - 7 - 5177 - 0914 - 5

I. ①新… II. ①张… ②葛… III. ①社会政策—研究—中国
IV. ①D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 217838 号

书 名：新时代中国社会保障重点领域改革：进展、问题、政策建议

著作责任者：张来明 葛延风 等

出版发行：中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号：ISBN 978 - 7 - 5177 - 0914 - 5

经 销 者：各地新华书店

印 刷 者：河北鑫兆源印刷有限公司

开 本：710mm × 1000mm 1/16

印 张：14

字 数：185 千字

版 次：2018 年 12 月第 1 版

印 次：2018 年 12 月第 1 次印刷

定 价：45.00 元

联系电话：(010) 68990625 68990692

购书热线：(010) 68990682 68990686

网络订购：<http://zgfcbs.tmall.com>

网购电话：(010) 68990639 88333349

本社网址：<http://www.developress.com.cn>

电子邮件：121410231@qq.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页，请向发行部调换

DRC

2018

国务院发展研究中心研究丛书

编 委 会

主 编：李 伟

副主编：马建堂 王安顺 张军扩 张来明 隆国强

王一鸣 余 斌

编 委：（按姓氏笔画为序）

马 骏 马名杰 马建堂 王 辉 王 微

王一鸣 王安顺 王忠宏 王富慧 卢 迈

叶兴庆 包月阳 贡 森 李 伟 李志军

李建伟 来有为 吴振宇 余 斌 张 力

张 琦 张 辉 张军扩 张来明 陈昌盛

赵昌文 赵树凯 侯永志 高世楫 陶平生

隆国强 葛延风

“新时代中国社会保障重点领域改革： 进展、问题、政策建议” 课题组

课题总负责人

张来明 国务院发展研究中心副主任、研究员

课题执行负责人

葛延风 国务院发展研究中心社会发展研究部部长、研究员

课题协调人

冯文猛 国务院发展研究中心社会发展研究部副调研员、研究员

张 亮 国务院发展研究中心社会发展研究部研究室主任、副研究员

课题组主要成员

丁宁宁 国务院发展研究中心社会发展研究部研究员

林家彬 国务院发展研究中心社会发展研究部研究员

王列军 国务院发展研究中心社会发展研究部副部长、研究员

余 宇 国务院发展研究中心社会发展研究部调研员、副研究员

张佳慧 国务院发展研究中心社会发展研究部研究室主任、研究员

喻 东 国务院发展研究中心社会发展研究部研究室副主任、副研究员

张冰子 国务院发展研究中心社会发展研究部研究室副主任、副研究员

王雄军 中国国际发展知识中心主任助理、研究员

总 序

充分发挥高端智库作用， 努力推动经济高质量发展

李 伟

进入2018年以来，我国经济运行总体保持平稳发展态势，同时，国际国内形势出现了一些明显变化。从国际看，美国单方面挑起的贸易摩擦呈升级之势，经济问题政治化倾向加重，各国经济复苏步伐分化，外部环境不确定性明显增加。从国内看，短期总需求面临一定的下行压力，部分地区正在经历转型阵痛，经济处在转向高质量发展的关键时期。

面对错综复杂、稳中有变的形势，必须看到我国经济基本面总体平稳、稳中向好的大局，必须认识到只要各地区各部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持稳中求进工作总基调，贯彻新发展理念，落实高质量发展要求，以供给侧结构性改革为主线，坚决贯彻落实党中央去杠杆、控债务、严监管、控房价、强环保等战略政策，充分发挥好我们自身的优势，灵活高效运用宏观经济政策，做好政策协调，我国就完全有能力有条件妥善应对各种风险挑战，继续保持良好发展势头，稳步推进高质量发展。

变化是当前时期经济发展的突出特征。中国经济能否适应变化、

驾驭变化，使其朝着有利的方向发展，以此为契机加快推动经济由高速增长向高质量发展转变，是我们必须高度关注的问题。总体看，我国经济结构正在加快重塑，存量问题和风险隐患正在逐步化解，新一轮改革开放举措正在加快落地，国际经济秩序正在加快调适，发展方式转变和新旧动能转换已经进入承上启下、不进则退的关键时期。2018年前三季度的情况显示，我国经济发展保持平稳，供需关系更趋平衡，质量和效益明显提升，去杠杆取得积极成效，创新驱动作用持续增强，补短板也有重大进展。综合判断，我国经济在结构深度调整的过程中，延续了过去几年稳中向好、稳中有进的局面，为转向高质量发展创造了稳定的宏观环境。

从长期看，世界经济大变革大分化大调整的趋势还将持续相当长一段时间，这是我国推动高质量发展的世界背景与时代背景。国际上，保护主义明显抬头，政治经济环境更加复杂多变，可能对我国转向高质量发展的进程造成干扰；在国内，结构转型、动能转换过程中经济也可能面临下行压力，存量问题集中处置的阵痛难以避免。但更要看到，变化带来风险，同时也孕育着机遇。经过40年改革开放，中国的综合实力大大增强，在国际事务中的代表性和发言权大大增加，经济发展的基础更加牢固，内需空间广阔，政策回旋有余地，抵御冲击的韧性明显提高，完全有能力有条件长期保持高质量发展的良好态势。

具体而言，我国经济增长内生动力增强。一是需求拉动强劲。当前我国拥有约4亿中等收入人群，是全球最大的商品消费市场之一。随着消费结构不断升级，高品质产品的需求，医疗、教育、文化、保健、养老、旅游等服务消费需求，都将释放巨大潜力。二是产业升级持续发力。新技术新产业层出不穷，新业态、新模式不断涌现，新零售、共享经济、体验经济等方兴未艾。三是深化改革拓展新空间。全面深

化改革破除旧的体制机制约束，清除不适应经济社会发展的制约因素，改善营商环境，提高资源配置效率，激发市场主体活力，将极大增强我国经济增长内生动力。

我国宏观政策回旋空间较大。近年来，面对经济下行压力，我们保持战略定力，坚持不搞“大水漫灌”式强刺激，而是创新宏观调控思路和方式，有针对性地进行预调微调，实现了经济社会持续稳步发展，也为今后一段时期宏观政策预留了空间。2017年，政府负债率为36.2%，较上一年下降了0.5个百分点，政府债务规模相对GDP而言增速较低，财政政策空间潜力较大。2018年，我国主动将赤字率调低到2.6%，财政预算安排地方专项债券1.35万亿元。在去杠杆、控债务、严监管的背景下，资金流动性客观上会出现结构性偏紧，我国广义货币增速一定程度偏低，货币政策也有调整的空间。

我国具有孕育新一轮产业革命的土壤。目前正在孕育的新一轮产业革命，主要以信息技术为基础，信息技术与智能制造、新能源、新材料等领域创新融合发展，提高产品质量和生产效率，提供多样化、智能化、个性化产品，从而满足消费升级需求，甚至创造新需求。催生新一轮产业革命有两个重要条件，一个是强大的市场需求，另一个是信息技术的高度普及。我国是全球最大的商品消费市场之一，2017年我国社会消费品零售总额已与美国大体相当。同时，我国互联网普及程度高，信息技术应用广泛。2017年底，中国网民规模达7.72亿人，互联网普及率达到55.8%，超过全球平均水平4.1个百分点。这都为我国孕育新一轮产业革命培育了肥沃土壤，提供了广阔空间。新旧动力的接续和融合，正在释放出源源不断的动能。

我国具有应对重大挑战的制度优势。几十年来，依靠社会主义集中力量办大事的制度优势，我国取得了经济社会建设的巨大成就。新

中国成立初期，我们集中有限的物力、财力和技术力量，集中开展重大项目建设，奠定了社会主义工业化的初步基础。改革开放以来，我们又集中力量完成一大批举世瞩目的项目建设，有效应对了1997年亚洲金融危机和2008年国际金融危机的冲击。当前，我们仍然需要也更有能力发挥集中力量办大事的优势。一是加强宏观政策协调，努力克服部门和地方政策分散、冲突、空白等问题，形成互补有效的政策体系，有效应对内外部冲击。二是集中优势兵力打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治攻坚战。三是集中资源突破核心技术，打破经济发展的技术瓶颈，增强经济发展的自主性。

高质量发展是一场耐力赛，需要一步一个台阶的推进。面对各类风险挑战，我们既要坚持底线思维，做最坏的打算，做最充分的准备，牢牢守住不发生系统性风险的底线，有序排除风险隐患，有效应对外部不确定性冲击，为高质量发展创造有利条件；也要坚定信心，任何困难都阻止不了中国人民对美好生活的向往，任何外部阻力和遏制都不能削弱中华民族实现伟大复兴的决心。

国务院发展研究中心作为直接服务党中央、国务院的政策咨询研究机构，2015年底被确定为首批国家高端智库建设试点单位后，全面启动实施质量提升、人才优化、国际交流合作、成果传播、支撑保障和党的建设六大工程，积极探索中国特色新型智库的组织形式和管理方式，加快建设国际一流高端智库。去年以来，我们牢牢把握为中央决策服务的根本方向，紧紧围绕党的十九大作出的一系列重大决策部署，深入扎实地开展调查研究，形成了一批政策价值较高、社会影响较大的研究成果。现将其中部分适于公开发表的成果，结集成“国务院发展研究中心研究丛书2018”正式出版。这是该丛书自2010年面世至今连续第九年出版。

今年的丛书共包括 13 部著作，其中，《百年大变局——国际经济格局新变化》《“一带一路”经济走廊：畅通与繁荣》两部著作是国务院发展研究中心重大研究课题报告，《国际比较视角下的中国发展经验与理论研究》《新工业革命的中国战略》《面向未来的创新型人才发展：制度与政策》等 11 部著作是各研究部（所）的重点研究课题报告。

在此，我们真诚感谢中央和地方各级领导同志以及各界读者多年来给予我们的肯定和鼓励，同时也热切希望继续得到领导、专家、读者们的关心、支持和帮助，尤其是期待听到对于这套丛书的批评与建议。

推进高质量发展，是实现“两个一百年”奋斗目标的必然选择。紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，依靠广大人民群众，坚定不移地走高质量发展道路，为实现中华民族伟大复兴的中国梦而不懈奋斗，是时代赋予我们这代人的光荣使命。我们愿与社会各界一道，脚踏实地、努力开拓，共同投身于这一伟大的历史进程。

2018 年 11 月

（作者为国务院发展研究中心主任、研究员）

前言

社会保护体系是现代国家建设的重要内容，关乎基本民生改善和社会公平正义，是防范和化解居民各类经济风险、维系社会稳定、增加社会凝聚力的重要手段。从国际经验看，各国普遍重视社会保护体系建设。特别是在西方发达国家，多数都建立了比较完善的社会保护体系，并在经济社会发展中发挥了重要作用。

改革开放以来，为适应社会主义市场经济体制建设需要，我国十分重视推进以社会保障为核心的社会保护体系建设，围绕社会保护体系建设的重点领域进行了一系列改革，逐步建立起适合中国国情的社会保护体系。党的十八大以来，党中央坚持以人民为中心的发展思想，以促进社会公平正义和增进人民福祉为出发点和落脚点，持续推进社会保护体系的制度改革，不断加大民生领域的投入，社会保护体系建设取得了明显进步。总体而言，经过近40年的建设与发展，中国的社会保护体系取得了巨大成就，初步构建了比较完整的制度体系，社会保护的项目不断健全，多数项目实现了广泛覆盖，福利保障的水平和质量明显提高，对保护广大人民的基本权益、防范各类社会风险、促进经济和社会稳

定发展发挥了极其重要的作用。

但必须清醒认识到，与人民日益增长的美好生活需要及市场经济体制建设的内在要求相比，我国社会保障体系建设仍处于初级阶段，很多制度设计仍不完善，公平性明显不足；一些保障项目保障水平仍然偏低，保障功能不足；总体管理水平仍然不高；同时随着老龄化等问题，一些保障项目面临着较大压力。因此，深化社会保障领域的改革，建立、健全社会保障体系，解决发展过程中的不平衡、不充分问题，是新时代社会保障体系建设的重要任务。

本研究结合新时代对社会保障体系的需求，从社会保障体系改革的意义及改革目标、社会保障与经济增长的关系、收入分配、就业、教育、住房、养老保障、医疗保障、社会救助等不同方面进行了重点研究，分析了不同领域改革的进展、问题，提出了相应的改革方向与具体政策建议。

在研究过程中，很多国内外研究机构的专家学者以及国内相关政府部门的许多专家，以不同方式参与了讨论及相关研究工作。同时，本研究得到了2015年度马克思主义理论研究和建设工程重大项目、国家社科基金重大项目“深化社会保障体制改革研究”的支持，在此一并表示感谢。另外，由于能力和水平所限，不足之处在所难免，欢迎大家批评指正。

“新时代中国社会保障重点领域改革：进展、
问题、政策建议”课题组

2018年10月

目录

专题报告一

社会保护体系建设的意义及改革目标

- 一、社会保护体系建设的重要意义 / 1
- 二、中国社会保护体系建设的历程及其主要成就 / 5
- 三、当前中国社会保护体系存在的主要问题 / 16
- 四、我国社会保护体系建设的基本目标、总体思路和
需要注意的若干问题 / 22

专题报告二

社会保护与经济增长的国际经验及其启示

- 一、社会保护体系的主要模式 / 28
- 二、社会保护与经济增长的关系 / 45
- 三、对我国的启示 / 51

专题报告三

深化收入分配政策改革

- 一、收入分配政策与社会保护体系的关系 / 58
- 二、我国收入分配政策改革的演变历程回顾 / 60
- 三、目前我国收入分配领域存在的主要问题 / 66

四、产生这些问题的主要影响因素分析 / 70

五、高度重视收入分配问题对经济社会发展的影响，

抓住关键问题，切实缓解收入差距 / 72

专题报告四

劳动力市场政策的改革和完善

一、劳动力市场政策的作用、目标和内涵 / 77

二、我国劳动力市场政策的演变 / 80

三、我国劳动力市场政策面临的问题和挑战 / 85

四、政策建议 / 93

专题报告五

在发展中保障和改善教育民生

一、公平而有质量的教育对于促进社会保护意义重大 / 97

二、我国教育事业改革发展历程及主要成就 / 101

三、我国教育事业发展不平衡、不充分的问题仍然较为突出 / 106

四、落实优先发展，提高保障和改善教育民生水平 / 111

专题报告六

推进住房保障制度建设与改革

一、住房保障制度建设是社会保护体系建设的重要内容 / 118

二、我国住房保障制度建设与改革的基本历程 / 120

三、目前我国住房保障方面存在的主要问题 / 125

四、完善我国住房保障制度的政策建议 / 128

专题报告七

完善老年保障政策体系 聚焦养老收入保障和养老生活服务

一、老年人保障的重要意义 / 133

二、我国老年人保障体系构建的基本脉络 / 136

三、老年人保障当前面临的主要问题 / 143

四、构建老年人保障政策体系的对策建议 / 152

专题报告八

医疗保障制度的进展、问题与改革方向

一、医疗保障制度的意义 / 160

二、我国医疗保障制度建设的进展、问题及其影响 / 161

三、未来医疗保障制度改革方向及重点 / 172

附件 医疗保障制度国际经验 / 180

专题报告九

巩固和完善社会救助体系

一、社会救助在社会保护体系中的地位和作用 / 189

二、我国社会救助体系建设及取得的成就 / 191

三、我国社会救助面临的主要问题和挑战 / 193

四、巩固和完善社会救助制度的建议 / 202

参考文献 / 208

专题报告一

社会保护体系建设的意义及改革目标



社会保护，泛指为了解决社会问题，保障社会安全，增进社会福利，由国家或政府主导建立的制度体系和政策安排。社会保护的范畴，主要涵盖社会福利和社会治理两大领域，具体包括医疗、养老、教育、失业、住房等方面的保障政策、就业支持和劳动力保护政策、社会救助、公共安全、环境保护、社区治理，等等。

本报告的社会保护，主要聚焦社会保障、社会福利等方面的政策研究，在报告的某些语境中，“社会保护”与“社会保障”“社会福利”将交替使用。

一、社会保护体系建设的重要意义

社会保护体系是现代国家建设的重要内容。从国际经验看，各国普遍重视社会保护体系建设。特别是在西方发达国家，多数都建立了比较完善的社会保护体系，并在经济社会发展中发挥了重要作用。正是基于各国的共同经验和普遍追求，2016年联合国大会第七十届会议通过了《2030年可持续发展议程》，呼吁各国共同采取行动，推动全

球经济社会实现包容性、可持续的发展。其中，社会保障在 2030 可持续发展议程中占据了最为重要的地位。具体而言，社会保障体系建设对现代国家的作用和意义，主要包括以下几个方面。

（一）保障公民基本权利，促进社会公平正义

社会保障体系最基本的作用，是保护公民的基本权利，保障社会的底线公平。普遍保障国民的生存权利，使所有人免于饥饿、贫困等，是现代国家的基本责任。在传统社会，虽然没有系统的社会保障体系，但是，也存在保障公民生存权的一些机制和方式。如中国古代的“义庄”“义田”“义学”，西方教会的慈善救济等。进入工业化社会以后，传统的保障机制不适应新的生产关系和社会结构，需要建立新的社会保障体系。早期的社会保障体系，就是在这种需求下建立的。如 19 世纪 70 年代，丹麦的城市化、工业化快速发展，济贫法、自助机构和慈善事业无法解决日益复杂的贫困问题，一些新的社会保障项目开始建立。1907 年，个人自力更生和国家援助相结合的原则开始体现在失业保险的立法中。工会的互助失业基金获得了国家的承认，并承诺在必要的情况下作为失业津贴的补充。^① 第二次世界大战以后，随着社会保障体系的逐步完善，对公民基本权利的保障也更加充分，并在很大程度上促进了社会的公平正义。

（二）防范和化解社会风险

社会保障体系是重要的社会风险防范与控制机制。特别是在近现代社会，随着社会化大分工的发展，以及经济社会结构的专业化和复

^① 尼尔斯·芬·克里斯蒂安森、克劳斯·彼得森：“丹麦福利国家的历史”，载斯坦恩·库恩勒等主编：《北欧福利国家》，复旦大学出版社 2010 年版，第 31～33 页。